

Semelhanças e especificidades inter-regionais: um estudo do Pacto de Aprimoramento do SUAS no Estado de Pernambuco e no município de Pindamonhangaba/SP

Vinicius Cesca de Lima¹; Shirley de Lima Samico²; Joelson Rodrigues Reis e Silva³

Resumo: Parte essencial do trabalho desempenhado na área de gestão de informação parte de um princípio estratégico que possibilita diagnosticar uma situação ou conjuntura, propor uma intervenção específica e, em seguida, ações de monitoramento e avaliação sobre essa determinada ocorrência. Nessa linha de entendimento, este trabalho objetiva evidenciar duas experiências, desenvolvidas pelo Estado de Pernambuco e pelo município de Pindamonhangaba/SP, no âmbito da função de Vigilância Socioassistencial da política de assistência social. Trata-se de ações de monitoramento e avaliação de indicadores desenvolvidos no âmbito desta política pública. Para isso, utilizamos os indicadores e metas do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social, instrumento que materializa as metas e prioridades nacionais para a gestão deste sistema. Os procedimentos analisados têm evidenciado obstáculos e desafios a serem enfrentados e também estimulado intervenções que levam ao aprofundamento das articulações e do diálogo internos à política de assistência social e desta com as demais políticas sociais.

Palavras-Chaves: Pacto de Aprimoramento; Monitoramento; Gestão do SUAS.

Abstract: Essential part of the work developed in the field of information management comes from the strategic principle that makes it possible to diagnose a condition or situation, to propose a specific intervention and then monitoring and evaluation actions on that particular occurrence. From this principle, this paper aims to highlight two experiences, developed by the State of Pernambuco and the city of Pindamonhangaba/SP, within the function of Social Assistance Surveillance. This function involves monitoring actions and evaluation indicators developed as part of this public policy. For this, we use the indicators and targets of the Pact for Enhancement of Social Assistance Unified

¹ Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social de Pindamonhangaba/SP. Contato: viniciuscesca@gmail.com

² Coordenadora de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Executiva de Assistência Social do Estado de Pernambuco (SEAS).

³ Gerente do Sistema Único da Assistência Social da Secretaria Executiva de Assistência Social do Estado de Pernambuco (GSUAS/SEAS).

System, an instrument that expresses nationally the goals and priorities for the management of this policy. The procedures analyzed have shown obstacles and challenges to be faced and encouraged interventions that lead to the deepening of joints and internal dialogue in social assistance policy and between this and other social policies. Keywords: Pact for Enhancement; Monitoring; Social Assistance Management.

Introdução

O Pacto de Aprimoramento é um instrumento de gestão do Sistema Único de Assistência Social, previsto em sua Norma Operacional Básica (NOB-SUAS/2012⁴), sendo definido como “o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS e [que] se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2012a, art. 23).

A NOB-SUAS estabelece que o Pacto seja firmado pela Comissão Intergestores Tripartite e elaborado com periodicidade quadrienal, com acompanhamento e revisão anual, sempre no último ano de vigência do Plano Plurianual de cada ente federativo. Sua primeira versão para os municípios foi aprovada através da Resolução nº 18/2013 do Conselho Nacional de Assistência Social, com vigência para o período 2014 a 2017. Estabelece metas em quatro distintas dimensões: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão e Controle Social.

Este trabalho apresenta e discute duas experiências de monitoramento e avaliação do alcance das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS, em âmbito municipal e estadual e municipal, desenvolvidas pelas áreas de gestão de Vigilância Socioassistencial do município de Pindamonhangaba/SP e do Estado de Pernambuco. Focamos especificamente nas metas referentes à Proteção Social Básica, apresentando o diagnóstico do atendimento de cada uma delas no município de Pindamonhangaba/SP e, para melhor analisar estas diferentes realidades, nos municípios de mesmo porte (grande porte, conforme a classificação adotada na Política Nacional de Assistência Social para os municípios que possuem entre 100.001 e 900.000 habitantes) no Estado de Pernambuco. Apresentamos também as ações desencadeadas, nos âmbitos analisados, a partir do cenário identificado pelo processo de monitoramento. O propósito é desenvolver

⁴ Aprovada pela Resolução nº 33/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social.

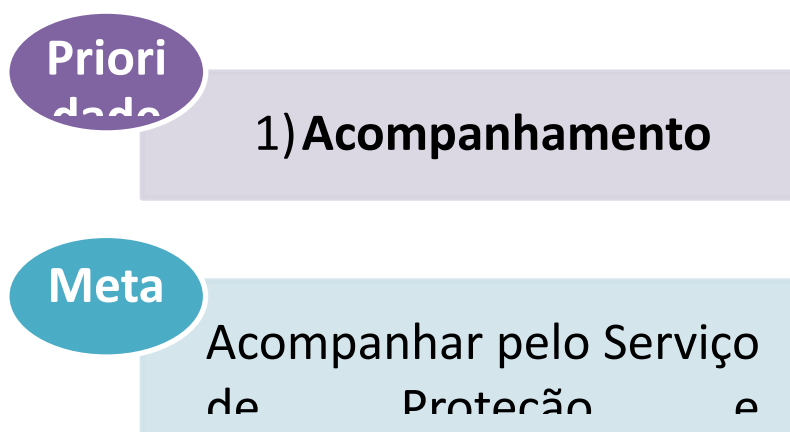
ferramentas que possibilitem qualificar e superar deficiências que têm prejudicado a execução dos serviços socioassistenciais.

Metas para a Proteção Social Básica: cenário diagnosticado

Apresentamos, nas ilustrações abaixo, sete das oito metas ⁵ que compõem a dimensão da Proteção Social Básica no Pacto de Aprimoramento do SUAS e os resultados para o ano de 2014.

Inicialmente, apresentamos as metas que fazem referência ao acompanhamento familiar no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), prestado pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Meta 1



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Resultado apurado (2014)	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	5%
Pindamonhangaba/SP	6%

Fonte: Vigilância Socioassistencial/ MDS/2014

⁵ Não foi possível calcular o indicador referente à Meta 5 por limitações existentes nos sistemas de informações disponíveis.

Para atingir essa meta, é necessário que os municípios de grande porte acompanhem 10% das famílias que possuem renda familiar per capita de até ½ salário mínimo, conforme cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único ou CadÚnico). Identificamos um cenário muito semelhante, com apenas 1% de diferença, na média dos municípios de grande porte de Pernambuco e no município de Pindamonhangaba.

Meta 2

Prioridade

2) Acompanhamento pelo PAIF das famílias com membros

Meta

Atingir taxa de acompanhamento do PAIF das

Fonte: MDS

Resultado apurado (2014)	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	1,5%
Pindamonhangaba/SP	1%

Esta segunda meta também é referente ao acompanhamento de famílias, desta vez daquelas com membros beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O indicador utilizado para monitorá-la sinaliza um cenário semelhante em ambos os contextos analisados e muito distante do cumprimento da meta (10%).

Meta 3

Prioridade

4) Acompanhamento pelo PAIF das famílias

Meta

Atingir taxa de acompanhamento pelo PAIF

Fonte: MDS

A Meta 4 se refere ao acompanhamento de famílias beneficiárias do Programa

Resultado apurado (2014)	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	4,09%
Pindamonhangaba/SP	7%

Bolsa Família (assim como a meta 5, que não foi incluída neste estudo), especificamente daquelas identificadas com outras vulnerabilidades sociais para além da insuficiência de renda. O município de Pindamonhangaba apresenta, nesta meta, um resultado melhor do que os municípios pernambucanos, mas ainda não atinge o patamar pactuado, de 10%.

Estas metas reforçam, de forma inequívoca, o acompanhamento familiar como estratégia para o cumprimento das finalidades da política de assistência social. O fato de que as metas de acompanhamento se relacionam a famílias inseridas no Cadastro Único e beneficiárias do BPC e do Programa Bolsa Família aponta, ainda, a importância da articulação entre serviços e benefícios, tornando as famílias atendidas por benefícios socioassistenciais público prioritário para o acompanhamento familiar do PAIF, como estabelecido pelo "Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS" (BRASIL, 2009).

A avaliação do cenário apurado indicou alguns obstáculos ao pleno alcance das metas pactuadas e do horizonte que apontam, de ampliação do acompanhamento familiar e da integração entre serviços e benefícios. Um deles é a insuficiência de trabalhadores sociais nos CRAS, com a permanência de volume expressivo de equipamentos que não possuem sequer a equipe mínima definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

Identificamos também um alto volume de atendimentos individuais quando comparados com os atendimentos em grupo no âmbito do PAIF, contrastando com a orientação de que “a opção pela utilização de ações particularizadas no atendimento às famílias deverá ocorrer em casos extraordinários” (BRASIL, 2012b, p. 39).

Outra meta do Pacto de Aprimoramento diz respeito ao cadastramento, no CadÚnico, de famílias com beneficiários do BPC.

Meta 4

Prioridade

3) Cadastramento das famílias com beneficiários do BPC no

Meta

Atingir os seguintes percentuais de Cadastramento no CadÚnico

Fonte: MDS

Os resultados encontrados também sinalizam que ambos os municípios ainda não

Resultado apurado (2014)	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	37,1%
Pindamonhangaba/SP	49%

atingiram a meta, correspondente a 60%. No entanto, os municípios pernambucanos possuem um resultado muito inferior ao município de Pindamonhangaba, com uma diferença de 12 pontos percentuais.

Meta 6

**Priori
dade**

6) Reordenar o Serviço de

Meta

**Incluir 50% do público
prioritário no Serviço de**

Fonte: MDS

Resultado apurado (2014)	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	57%
Pindamonhangaba/SP	1%

Sobre essa meta, destacam-se especificidades. A média encontrada para os municípios pernambucanos é de 57% de inclusão do público prioritário, resultado superior à meta de 50%. Em Pindamonhangaba, o resultado é de apenas 1% e expressa

dificuldades encontradas para a implantação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no município. No período da coleta dessa informação, o serviço não era prestado nem de forma direta (através do CRAS), nem por meio de entidades referenciadas (indireta), em um cenário crítico diante da meta de atendimento de usuários. A pauta de recursos humanos também foi avaliada como uma dificuldade para a implantação da prestação direta deste serviço no município de Pindamonhangaba, sendo construída a alternativa de sua prestação através de entidades socioassistenciais, cenário que tem sido monitorado e deverá ser avaliado no final de 2015.

Meta 7

Prioridade

7) Ampliação da cobertura

Meta

Referenciar 100% da população constante no

Fonte: MDS

Resultado apurado (2014)	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	Faltam 28 CRAS
Pindamonhangaba/SP	Meta alcançada

Esta meta é referente à cobertura de os equipamentos públicos de referência para a Proteção Social Básica, os CRAS. Para que o conjunto de 11 municípios de grande porte do Estado de Pernambuco atinja a meta, é necessário implantar 28 CRAS. Esse número equivale a uma média de 2,5 CRAS por município. No município de Pindamonhangaba, esta meta de cobertura foi alcançada.

Meta 8

Prioridade

8) Adesão ao Programa BPC na

Meta

Alcançar 100% de adesão dos municípios ao Programa BPC na

Fonte: MDS

Diagnóstico	
Pernambuco (Média dos municípios de Grande Porte)	Meta alcançada
Pindamonhangaba/SP	Meta alcançada

A adesão ao Programa BPC na Escola foi a única meta já alcançada em que ambos os casos apresentados. O desafio é a implantação de fato do programa, caso que deve ser discutido e que requer o desenvolvimento de outros indicadores que possam acompanhar esse processo.

Estratégias para o cumprimento das metas a partir do monitoramento

Com o objetivo de atingir 100% das metas discutidas acima, ambos os entes federados têm realizado ações de intervenção para o enfrentamento das dificuldades identificadas.

No caso do estado de Pernambuco, foi desenvolvido o Plano Integral de Assessoria Técnica do SUAS. Essa é uma ferramenta de visitas aos municípios para suporte técnico, bem como identificação de suas principais dificuldades para a execução

dessas metas. Após esse primeiro momento, todas as informações apresentadas pelos municípios visitados são discutidas em âmbito das gerências estaduais e a partir delas dimensionadas ações que vão desde uma solicitação de capacitação à necessidade de produção de notas técnicas e procedimentos mais específicos de acordo com a demanda apresentada pelo município.

No caso do município de Pindamonhangaba, a partir da apuração do cenário inicial de cumprimento ou descumprimento das metas, foi realizada uma avaliação preliminar das principais dificuldades encontradas e elaborado um conjunto de recomendações para subsidiar o planejamento das ações necessárias ao cumprimento das metas ao longo do quadriênio. Foi indicada a necessidade de reorganizar a prestação do PAIF nos CRAS, de modo a superar “práticas tecnicistas de resolução de ‘casos’” (BRASIL, 2012b, p. 39) orientadas ao alívio parcial das demandas das famílias e a reforçar o acompanhamento familiar como estratégia de organização do trabalho social, tendo ainda, como diretriz, a articulação entre serviços e benefícios na Proteção Social Básica. Outra recomendação foi a de fazer gestão para iniciar a prestação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos em entidades referenciadas aos CRAS. Por fim, a de desenvolver ações de identificação, cadastramento e atualização cadastral, no Cadastro Único, das famílias com BPC.

O conjunto de dados produzidos na apuração das metas, a avaliação realizada e as recomendações produzidas foram organizados na forma de um Estudo Técnico, publicado pelo setor de Vigilância Socioassistencial. Seu conteúdo foi apresentado e debatido em reunião com a participação das equipes dos CRAS e do CREAS, das áreas de gestão do SUAS no município e do Conselho Municipal de Assistência Social, de modo a situar toda a estrutura do órgão gestor e a instância do controle social a respeito do cenário identificado e dos desafios a serem enfrentados.

Na sequência, foi organizada uma oficina, com as equipes dos CRAS, para discutir, em maior profundidade, o desenho do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias. A partir desta oficina, foi pactuado um processo de reorganização do serviço nestas unidades, na perspectiva de aprimoramento apontada pelas metas.

Uma segunda oficina foi realizada após seis meses. Além do balanço parcial deste período, esta oficina desencadeou o processo de planejamento das ações realizadas pelos CRAS no ano de 2015. Este planejamento partiu do diagnóstico socioterritorial de vulnerabilidades e riscos sociais do município e se organizou em torno de “trimestres temáticos”. Cada unidade definiu quatro grandes campos temáticos, um para cada

trimestre do ano, em torno dos quais são planejadas ações de busca ativa, articulação intra e intersetorial, oficinas com famílias e ações comunitárias no âmbito do PAIF. Entre os temas definidos para os trimestres estão “Renda”, “Proteção Social de Idosos” e “Proteção Social de Pessoas com Deficiência”, a partir dos quais tem se ampliado a identificação, cadastramento, inserção no serviço e acompanhamento de famílias inscritas no CadÚnico, beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

Para a prestação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, foram construídas parcerias com entidades e organizações sociais, logrando atingir uma oferta de 650 vagas, superior à meta pactuada para o reordenamento. Por meio de reuniões de pactuação da articulação do serviço à rede, foram desenvolvidos fluxos de atendimento e de informação, assim como protocolos de procedimentos, visando identificar, encaminhar e inserir os usuários com perfil prioritário.

Por fim, para possibilitar o processo de monitoramento e gerenciamento, foram criadas ferramentas informatizadas, voltadas para gestores, trabalhadores e conselheiros, e disponíveis publicamente na página eletrônica do setor. Uma ferramenta permite acompanhar, de forma sintética e detalhada, cada uma das metas do Pacto de Aprimoramento, com monitoramentos de atualização semestral. A cada monitoramento, são elaboradas também atualizações do estudo técnico de avaliação das metas e das recomendações para seu cumprimento. Outra ferramenta é um Painel de Indicadores para monitorar os principais aspectos da prestação do PAIF nos CRAS, incluindo aqueles que incidem sobre as metas de aprimoramento. Por fim, há um Painel de Indicadores específico para monitorar o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, incluindo o acompanhamento das famílias nesta condição, objeto de uma das metas do Pacto.

Considerações finais

A partir do diálogo e das experiências inter-regionais nota-se que o Pacto de Aprimoramento, através da demarcação de indicadores e respectivas metas, possibilitou uma gama de discussões e intervenções para as gestões do Sistema Único de Assistência Social. Essas ações têm provocado fortes alterações nas práticas cotidianas, sobretudo no que se refere a ações de articulações entre outros setores e outras políticas sociais.

É notório o fortalecimento do diálogo de setores que antes não dialogavam suficientemente, se destacando, por exemplo, a articulação da Assistência Social com o

INSS para o cumprimento das metas referentes ao BPC, a articulação com a política de educação sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Programa Mais Educação, o diálogo entre CRAS e CREAS com fortalecimento das atribuições a serem desenvolvidas por cada equipamento. Outro ponto importante a ser destacado é a visibilidade dada ao banco de dados do CadÚnico do município a fim de identificação e registro das famílias do território.

Estes foram pontos em comum destacados a partir de discussões desenvolvidas entre duas esferas (estadual e municipal), bem como em regiões historicamente demarcadas como diferentes (Nordeste e Sudeste). No entanto, nota-se que a realidade dos indicadores dos municípios de Grande Porte de Pernambuco e do município Pindamonhangaba/SP em alguns momentos são muito semelhantes. Tal observação demarca que alguns desafios frente ao aprimoramento dos serviços do SUAS são de âmbito nacional e, portanto, expressam realidades e dificuldades semelhantes.

Evidencia-se também a importância do olhar da Vigilância Socioassistencial, no sentido de identificar e promover as condições que permitam que os direitos sociais sejam assegurados a toda população.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Resolução CIT no 7, de 10 de setembro de 2009. Brasília: MDS/CIT, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas sobre o PAIF - volume 2: Trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias*. Brasília: MDS, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Balanço Geral de preenchimento dos formulários do Sistema de Registro Mensal de Atendimentos em 2012*. Brasília: MDS, 2013.